



SELVITYS TIENVARSIMAINONTAA KOSKEVISTA KHO:N PÄÄTÖKSISTÄ VUOSILTA 1983-1984

**TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUS
KÄYTTÖOSASTON LIIKENNETOIMISTO**



HELSINKI 1986

08

Tie -



87 203

SELVITYS TIENVARSIMAINONTAA KOSKEVISTA KHO:N PÄÄTÖKSISTÄ
VUOSILTA 1983-1984

TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUS
KÄYTTÖOSASTON LIIKENNETOIMISTO

HELSINKI 1986

ALKUSANAT

Mainonta yleisten teiden varsilla on Suomessa osin kiellettyä, osin luvanvaraista sekä osin sallittua. Tienvarsimainontaa koskevia säädöksiä on sisällytetty useihin lakeihin, mikä on vaikeuttanut tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintaa yleisten teiden varsien käytön valvojana.

Jäljempänä selostetussa työssä on pyritty saamaan lisävalaistusta laintulkintaan tienvarsimainontaa koskevissa tapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden tekemien päätösten perusteella. Lisäksi selvityksessä on tutkittu tienvarsimainosten alueellista jakaumaa maassamme.

Selvitystyön on tie- ja vesirakennushallituksen liikennetöimistössä tehnyt jaostopäällikkö Teuvo Puttosen johdolla oikeustieteen ylioppilas Anja Lehtonen. Selvitystyön laatimiseen on osallistunut toimistoinsinööri Seppo Sarjamo.

Yli-insinööri Kirill Härkänen

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT

1. TUTKIMUSAIHEESTA	1
2. LAINSÄÄDÄNTÖ	2
2.1 Taaja-asutus	2
2.1.1 Kaupungit	3
2.1.2 Maalaiskunnat	3
2.2 Haja-asutusalueet	3
3. TIENVARSIMAINOSTEN ALUEELLINEN JAKAUMA	5
3.1 KHO:n päätökset vuosina 1983-84	5
3.2 Vertailu aiempiin tutkimuksiin	9
3.2.1 Tienvarsimainosten inventointi vuosina 1972-1973	9
3.2.2 TVL:n piireille vuonna 1981 suoritettu kysely	10
4. RATKAISUPERUSTEET	12
4.1 Ratkaisuperusteiden jakauma	12
4.2 Luonnonsuojelulaki	12
4.2.1 Taajaan rakennettu alue	12
4.2.2 Mainoslaite	14
4.2.3 Poikkeamat pääsäännöstä	15
4.2.4 Poikkeusluvut	17
4.3 Yleisistä teistä annettu laki	17
4.4 Rakennuslainsäädäntö	20
4.5 Muita esille tulleita ratkaisuperusteita	22
4.5.1 Mainostaulun siirtäminen	22
4.5.2 Uhkasakon asettaminen lääninhallituksen päätöksessä	22
4.5.3 Rakennuslautakunnan päätöksen vaikutus luonnonsuojelulain säännösten soveltamiseen	22
4.5.4 Osapuolten kuuleminen	23

4.6 KH0:n ratkaisuperusteiden vertaaminen tienvarsi-	
mainosten inventointituloksiin vuosilta 1972-73	23
4.6.1 Yleistä	23
4.6.2 Lainvastaisten tienvarsimainosten jakauma	
eri perusteiden osalle vuonna 1973	23
5. YHTEENVETO	25

LIITTEET

1. TUTKIMUSAIHEESTA

Talouselämän nopea kehitys on aiheuttanut huomattavia muutoksia suomalaiseen tiemaisemaan. Eräs silmiinpistävimmistä muutoksista on ollut ulkomainonnan vakiintuminen teiden varsille.

Tienvarsimainoksiksi voidaan katsoa kaikki sellaiset tien varteen sijoitetut laitteet, joiden kuva- ja/tai tekstimuotoinen informaatio on tarkoitettu pääasiallisesti tienkäyttäjien luettavaksi ja jotka eivät ole liikenne- tai tiemerkkejä.

Tienvarsimainonnan rajoittamisen taustalla ovat sen haitallisen vaikutus liikenneturvallisuuteen sekä voimakkaasti maisemaa rumentava vaikutus. Suomi onkin vuonna 1965 liittynyt Genevessä 16 päivänä syyskuuta 1950 tehtyyn kansainvälisten pääliikenneväylien rakentamista koskevaan julkilausumaan, missä on mm. sovittu, että tienvarsimainonta olisi kiellettävä kansainvälisten pääliikenneväylien varsilla.

Tienvarsimainosten on tutkimuksissa todettu häiritsevän liikennemerkkien ja muiden autonkuljettajan tehtävän kannalta merkityksellisten seikkojen kuten liikenteen ja yllättävien liikennetilanteiden havaitsemista. (Liikennemerkkien havaitsemisen riippuvuus muiden ärsykkeiden lukumäärästä ja laadusta, TVH 741961; Luoma: Vähentääkö tienvarsimainos liikenneturvallisuutta?, Liikenne 2/84).

Maisemansuojelun kannalta tehtävänsä mukaiset, erittäin näkyvät mainostaulut soveltuvat erittäin huonosti ympäristöönsä. Erityisesti tähän seikkaan kiinnitettiin huomiota, kun LSL 19 § muutettiin nykyiseen muotoonsa (Vp 1964 HE 135).

Tienvarsimainonnan valvonta on osittain sattumanvaraista ja tapahtuu pääasiallisesti TVL:n piirien toimesta. Valvontaa vaikeuttaa muun muassa asiaa koskevien säädösten yleispiirteisyys ja KHO:n ratkaisujen tapauskohtaisuus. Tämän vuoksi jäljempänä tässä selvityksessä pyritään KHO:n tekemien päätösten perusteella saamaan lisävalaistusta toisaalta laintulkintaan sekä toisaalta mainosten alueelliseen jakaumaan.

KHO:n tienvarsimainontaa koskevista päätöksistä koottu aineisto on pyritty saamaan mahdollisimman täydelliseksi vuosilta 1983 ja 1984. Tapaukset on löydetty TVL:n piireistä annettujen tietojen ja KHO:n diaarilomakkeista vuosilta 1982-84 saatujen tietojen pohjalta. KHO:n päätösten lisäksi on läpikäyty lääninhallitusten päätökset sekä asiakirjat niistä jutuista, jotka edellä mainittujen päätösten perusteella vaikuttivat merkittävilta.

Tietojen hankintatapa muotoutui edellä kerrotun kaltaiseksi sen vuoksi, että asiakirjojen julkisuudesta annetut säädökset eivät antaneet mahdollisuutta KHO:n päätösten järjestelmälliseen tutkimiseen.

Tässä selvityksessä esitetään tapausten yhteydessä esiin tulleiden mainostaulujen alueellinen jakautuminen ja ratkaisuperusteet. Niitä verrataan vuosina 1972-73 tehtyyn tienvarsimainosten inventointiin, jossa pyrittiin selvittämään mainosten lukumäärä ja mainospaikkojen laillisuus. Vertaamista vaikeuttaa aineistojen erilaisuus.

2. LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Taaja-asutus

Taaja-asutusalueella tienvarsimainonta on alueellisesti ja asiallisesti vain osittain luvanvaraista.

Tielaki kieltää, jollei erityisestä säännöksestä muuta johdu, ilman tienpitoviranomaisen lupaa suorittamasta tiealueeseen kohdistuvaa työtä, kuten laitteiden tekemistä tiealueelle (Tiel 53 §). Edelleen tielaki kieltää pitämässä näkyvissä tien varrella ilmoitus- tai mainostaulua tai muuta laitetta, joka muodoltaan, väriltään tai muutoin on sellainen, että se saatetaan käsittää tiemerikiksi samoin kuin yksityisen tien viittaa, joka ei ole vahvistettujen ohjeiden mukainen. Muutoin asetettaessa liikeilmoituksia tien varrelle tulee noudattaa luonnonsuojelulain säännöksiä (Tiel 60 §).

Tieliikennelaissa puolestaan todetaan, ettei tielle tai sen välittömään läheisyyteen saa asettaa laitetta, jonka voi käsittää liikennemerkiksi tai joka voi huonontaa sellaisen näkyvyyttä. Tämän säännöksen vastaisesti asetetun laitteen saa poliisi tai tienpitäjä heti poistaa. Lisäksi tienvarsimainontaa taaja-asutusalueilla sääntelee rakennusasetus.

2.1.1 Kaupungit

Kaupunkien osalta rakennusasetus edellyttää, että rakennusjärjestyksessä määrätään, vaaditaanko rakennuslautakunnan tai rakennustarkastajan lupa muun muuassa myynti-, tiedotus- ja mainoslaitteiden asettamiseen (RakA 50.6 §).

2.1.2 Maalaiskunnat

Maalaiskunnille rakennuslainsäädäntö ei aseta vastaavanlaisia vaatimuksia. Useimmissa kunnissa on kuitenkin voimassa mallirakennusjärjestyksen mukaiset säännökset. Niissä todetaan, että rakennukseen tai rakennuspaikalle sijoitettavan myynti-, mainos- tms. laitteen tulee muodoltaan, väreiltään ja rakenteeltaan soveltua ympäristöönsä eikä se saa häiritä liikennettä. Tämän perusteella rakennuslautakunta voi poistaa ympäristöönsä soveltumattoman ja liikennettä häiritsevän mainostaulun.

Muutosta rakennuslautakunnan päätökseen haetaan normaalissa rakennuslain mukaisessa järjestyksessä seuraavasti (RakL 138, 139 §): rakltk → LH → KHO

14 pv 30 pv

2.2 Haja-asutusalueet

Taajaan rakennetun alueen ulkopuolella tienvarsimainontaa säädelään tielain, luonnonsuojelulain ja tieliikennelain nojalla. Pääsääntöisesti mainostaminen on kiellettyä.

Tiealueeseen kohdistuvaa työtä, kuten laitteiden tekemistä tiealueelle ei saa, jollei erityisestä säännöksestä muuta joh-

du, suorittaa ilman tienpitoviranomaisen lupaa (Tiel 53 §). Tien vieri-, suoja- tai näkemäalueella ei saa pitää laitteita, joista aiheutuu vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle. Tienpitoviranomainen voi myöntää poikkeusluvan (Tiel 41 §).

Asetettaessa liikeilmoituksia tien varrelle, on noudatettava luonnonsuojelulain säännöksiä. Tien varrella ei saa kuitenkaan olla näkyvissä ilmoitus- tai mainostaulua tai muuta laitetta, joka muodoltaan, väriltään tai muutoin on käsitettävissä tiemeriksi tai yksityisen tien viittaa, joka ei ole vahvistettujen ohjeiden mukainen (Tiel 60 §). Tieliikennelaissa on puolestaan säännös, jonka mukaan tielle tai sen välittömään läheisyyteen ei saa asettaa laitetta, jonka voi käsittää liikenteen ohjauslaitteeksi tai joka voi huonontaa sellaisen näkyvyyttä (TLL 56 §).

Edellä olevien säädösten noudattamista valvovat pääasiallisesti tienpito- sekä poliisiviranomaiset.

Luonnonsuojelulain 19 §:n mukaan mainos-, propaganda- tai muussa sellaisessa tarkoituksessa ei taajaan rakennetun alueen ulkopuolelle saa sijoittaa ulkosalle ilmoituksia, julisteita, tauluja tai muita laitteita. Liike-, työ-, toimisto-, liikunta- ja kokoustilojen välittömässä läheisyydessä saa ilmoittaa paikalla harjoitettavasta toiminnasta tai myytävistä tavaroista.

LSL 19 §:n noudattamista valvoo lääninhallitus riippumatta siitä, onko kulloinkin kysymyksessä oleva mainos jo aiemmin lueteltujen säädösten alainen vai ei. Lääninhallituksen päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoin valitusprosessi on seuraavalainen:

- lupahakemus mainostaulun pystyttämiseksi
 - ilmoitus ja pyyntö toimenpiteisiin ryhtymiseksi.
- } → LH → KHO

Useimmiten jutun vireillepanijana toimii TVL:n piiri, joka tekee lääninhallitukselle pyynnön ryhtyä toimenpiteisiin laillisen tilan palauttamiseksi.

Taulukko 1. TVL:n piirien vireille panemat jutut

	KHO:ssa päätetyt jutut	TVL:n vireille panemat	%-osuus
1983	97	74	76 %
1984	47	31	66 %

Käsiteltävänä olevan aineiston osalta KHO päätyi poistamisvelvoitteeseen lähes kaikkien niiden juttujen osalta, joissa KHO on ottanut kantaa kyseiseen seikkaan. Vain kahdessa tapauksessa KHO on antanut mainoksen jäädä paikoilleen (KHO 13.8.1984 3285 1029/30/84 s. 19, KHO 3.11.1983 4587 2735/38/82 s. 17-18). Mainostaulut tuli poistaa yleensä noin kuuden (6) viikon kuluessa 5 000 mk - 10 000 mk:n sakon uhallla.

3. TIENVARSIMAINOSTEN ALUEELLINEN JAKAUMA

3.1 KHO:n päätökset vuosina 1983-84

Tienvarsimainonta keskittyy esillä olevan aineiston perusteella Etelä-Suomeen ja lisäksi pääteiden varsille. Yksinomaan Uudenmaan, Turun, Hämeen, Kymen ja Mikkelin piirien alueilla sijaitsevat tapaukset vuonna 1983 77 % ja 1984 79 % kaikista KHO:ssa päätetyistä tapauksista (taulukko 2). Myös Vaasan piirin osuus oli melkoinen (1983 10 % ja 1984 9 %).

Taulukko 2. KHO:ssa vuosina 1983-84 päätetyt tienvarsimainontaa koskevat tapaukset piireittäin

	Piiri													Yht.	KHO	%osuus MT/KHO
	U	I	H	Ky	M	P-K	Ku	K-S	V	K-P	O	Kn	L			
1983	-	30	9	8	28	-	-	7	10	-	3	1	1	97	6321	1,5
%-osuus kaikista	-	31	9	8	29	-	-	7	10	-	4	1	1	100		
1984	9	13	7	1	7	2	1	2	4	1	-	-	-	47	6714	0,7
%-osuus kaikista	19	28	15	2	15	4	2	4	9	2	-	-	-	100		

Eniten huomiota herättävät toisaalta päätösten kokonaismäärässä, toisaalta Uudenmaan ja Mikkelin piirien alueilta tehtyjen päätösten määrässä suuret erot vuosien 1983 ja 1984 välillä. Kokonaismäärien osalta tilannetta voitaneen selittää valvonnan sattumanvaraisuudella ja siten nostettujen juttujen epätasaisella vireille tulolla. Vaikutusta on myös sillä, että vuonna 1982 vireille tulleista jutuista kaikki on päätetty vuonna 1983 tai sen jälkeen. Piirien osalta lienee kysymys valvonnan vaihtelevuudesta. KHO:ssa vuosina 1982-1984 vireille tulleiden tienvarsimainontaa koskevien tapausten jakauma on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. KHO:ssa vuosina 1982-84 vireille tulleiden tienvarsimainontaa koskevien tapausten jakauma TVL:n piireittäin

Piiri	1982	1983	1984
Uusimaa	-	-	9
Turku	11	20	2
Häme	8	2	7
Kymi	4	2	1
Mikkeli	17	13	4
Pohjois-Karjala	-	-	5
Kuopio	-	-	1
Keski-Suomi	7	1	2
Vaasa	-	13	2
Keski-Pohjanmaa	-	-	-
Oulu	1	2	1
Kainuu	-	-	-
Lappi	1	-	-
Yht.	49	53	34

KHO:ssa vireille
 tulleet jutut yht. 6317 6316 6480

Mainostaulujuttu-
 jen osuus kaikista % 0,8 0,8 0,5

Tienvarsimainonnan keskittymistä pääteiden varsille osoittaa puolestaan se, että KHO:n antamissa päätöksissä mainos sijait-
 si valta- tai kantatien (tienro 1-99) varressa v. 1983 98
 %:ssa ja v. 1984 94 %:ssa tapauksista. Tarkempi, piiri- ja
 tiekohtainen jakauma KHO:n päätöksistä on esitetty taulukossa
 4.

Taulukko 4. KHO:ssa vuosina 1983-84 päätettyjen tienvarsimainontaa koskevien tapausten tiekohtainen jakauma TVL:n piireittäin

	Uusimaa	Turku	Häme	Kymi	Mikkeli	P-Karjala	Kuopio	K-Suomi	Vaasa	K-Pohjanmaa	Oulu	Kainuu	Lappi
	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä	Tie Luku- nro määrä
1983		1 5 2 7 3 2 8 6 9 4 11 2 23 1 41 2 196 1	3 1 4 1 9 3 11 1 12 2 66 1	6 2 7 5 15 1	5 17 13 3 14 2 59 5 71 1			4 5 9 2	3 5 8 3 67 2		4 1 5 1 Oulun kaup. 1	5 1	79 1
Yht.	-	30	9	8	28	-	-	7	10	-	3	1	1
1984	6 4 7 2 53 1 Espoon kaup. 2	1 4 2 1 8 5 9 1 41 1 180 1	4 4 9 1 11 1 66 1	6 1	5 6 13 1	17 2	5 1	4 2	3 1 8 1 64 1 67 1	8 1			
Yht.	9	13	7	1	7	2	1	2	4	1	-	-	-

3.2 Vertailu aiempiin tutkimuksiin

3.2.1 Tienvarsimainosten inventointi vuosina 1972-1973

Vuosina 1972-73 suoritettiin TVL:n toimesta koko maata koskenut tienvarsimainosten inventointi (taulukko 5), jonka mukaan maamme valta- ja kantateiden varsilla oli 2 680 mainospaikkaa. Näistä Uudenmaan, Turun, Hämeen ja Vaasan piirien alueella oli yli puolet (55 %). Myös Lapin piirin osuus (10 %) oli merkittävä. Lainvastaisten mainosten osuuden piireittäinen jakauma noudattelee samoja linjoja. Uudenmaan, Hämeen, Turun ja Vaasan piirien osuus oli yhteensä 50 % sekä Lapin piirin osuus 12 %.

Taulukko 5. Tienvarsimainosten inventointi 1972-1973

	Piiri													Yht.
	U	T	H	Ky	M	P-K	Ku	K-S	V	K-P	O	Kn	L	
Lukum.	485	309	425	109	88	126	123	94	241	159	177	87	257	2680
%-osuus kaikista	18	11	16	4	3	5	5	3	9	6	7	3	10	100
Lainvast.	291	233	309	81	74	109	102	64	202	123	146	71	248	2053
%-osuus kaikista	14	11	15	4	4	5	5	3	10	6	7	4	12	100

Vertailtavien aineistojen erilaisuus huonontaa huomattavasti tulosten vertailukelpoisuutta. Onhan inventointi pyrkinyt selvittämään koko maan tienvarsimainostilanteen, kun taas KHO:n päätökset heijastavat vain kaikkein ongelmallisimpia tapauksia eivätkä tiedot ole lähimainkaan samoilta vuosilta. Tämän vuoksi on tyydytty vertaamaan vain prosentuaalisia osuuksia.

Kaikkein selvimpänä yhteisenä ja samalla edellä jo todettua tukevana piirteenä voidaan havaita mainosten keskittyminen Etelä-Suomeen, Uudenmaan, Turun, Hämeen ja Vaasan piirien alueille.

Poikkeamia esiintyy lähinnä Uudenmaan, Turun, Mikkelin ja Lapin piirien osalla.

Uudenmaan piirin osalta vuoden 1984 tulos (19 %) on täysin samansuuntainen inventoinnin kanssa (taulukot 2 ja 5). Sen sijaan vuonna 1983 ei ole KHO:ssa ratkaistu yhtään juttua, joka olisi tullut vireille Uudenmaan piiristä. Tilanne oli seurausta siitä, ettei Uudenmaan piiristä tullut juttuja vireille vuosina 1982 ja 1983 (taulukko 3).

Turun piiriä koskevien KHO:n päätösten osuus (31 % ja 28 %) on selvästi inventointia (11 %) korkeammalla tasolla. Samanlainen on ollut tilanne Mikkelin piirissä. KHO:n päätösten osuus (29 % ja 15 %) poikkeaa selvästi inventoinnin tasosta (3 %) (taulukot 2 ja 5). Se, että KHO:n näiden piirien alueilta antamien päätösten määrä vuosina 1983-84 on näinkin paljon inventointia suurempi kertonee siitä, että piireissä on osoitettu 1980-luvun alkuvuosina tienvarsimainontaa kohtaan poikkeuksellisen suurta mielenkiintoa, eikä niinkään sitä, että mainostaulujen lukumäärä olisi piirien alueella moninkertaistunut.

Lapin piirin osuus on taas määrällisesti (10 %) huomattavasti suurempi kuin alueelta tulleiden juttujen määrä (1 ja 0 %). Näin siitäkin huolimatta, että inventoinnin mukaan lainvastaisten mainosten osuus on määrällisen tason kanssa samaa luokkaa.

3.2.2 TVL:n piireille vuonna 1981 suoritettu kysely

Vuoden 1973 jälkeen valvonnan taso on vaihdellut eri piirien alueilla melkoisesti. Tilanteen selvittämiseksi TVH teki piireille vuonna 1981 kyselyn, johon saatujen vastausten mukaan useimmat niistä suorittavat jatkuvaa valvontaa, ainakin tielain vastaisten mainosten osalta. Varsinaisen inventoinnin vuosien 1973 ja 1981 välillä oli suorittanut kuusi (6) piiriä.

Mainosten lukumäärien osalta vastaukset ovat pääasiassa arvioita ja ne on saatu kaikista muista piireistä paitsi Kuopion piiristä (taulukko 6).

Taulukko 6. Tienvarsimainokset 1981 (arviot)

Piiri	Lukumäärä	%
Uusimaa	490	20
Turku	350	14
Häme	141 ¹⁾	6
Kymi	240	10
Mikkeli	100	4
Pohjois-Karjala	40	2
Kuopio	-	-
Keski-Suomi	45	2
Vaasa	150	6
Keski-Pohjanmaa	310 ²⁾	12
Oulu	80	3
Kainuu	130	5
Lappi	400	16
Yht.	2 476	100

1) tilanne 1979

2) tiedot vuosilta 1979 ja 1980

Edellä olevat arviot tienvarsimainosten jakaumasta ovat varsin samansuuntaisia kuin vuoden 1973 inventointi ja KHO:n päätökset vuosilta 1983 ja 1984. Pieniä muutoksia aiheuttaa se, ettei Kuopion piiri ole antanut arviota mainosten lukumäärästä.

Poikkeamina vertailukohteisiin nähden ovat Keski-Pohjanmaan (12 %), Kymen (10 %) ja Lapin (16 %) piirien suuret osuudet sekä Hämeen piirin poikkeuksellisen pieni osuus (6 %). Nämä luvut kertonevat tienvarsimainonnan selvästä lisääntymisestä osalla alueista ja toisaalta vähenemisestä osalla alueista. Väheneminen on ollut hallitsevampi suuntaus, sillä tienvarsimainosten kokonaismäärä on arvioitu vuonna 1981 hieman pienemmäksi (2476) kuin mitä se oli vuonna 1973 (2680). Kuopion piirin osuuden puuttumisen merkitystä ei sovi kuitenkaan unohtaa.

4. RATKAISUPERUSTEET

4.1 Ratkaisuperusteiden jakauma

Tarkasteltaessa KHO:n päätösten ratkaisuperusteita havaitaan, että ne liittyvät lähes yksinomaan luonnonsuojelulakiin (LSL). Ainoastaan yhdessä (1) tapauksessa ilmenee perusteluissa tielainsäädäntö ja neljässä (4) tapauksessa rakennuslainsäädäntö (taulukko 7).

Taulukko 7. KHO:n päätösten ratkaisuperusteiden jakautuminen

	LSL	Tiel.	Rakennuslains.	Muu		Yht.
1983	94 LSL 19 §	1 Tiel. 41.3 §	2 Oulun rak. järj. Rakl 131 §	1 valitus peruutettu	(2)äänestysp. (1)palautus siltä, osin kun ei oltu kuultu	97
1984	42	-	2 RakA & Espoon rakj.	3 (1)uhkasakon maksam. määräminen (2)valitus myöhästynyt	(1)kumoaminen poistamisvelvoitteen osalta, ei kuultu	47

4.2 Luonnonsuojelulaki

4.2.1 Taajaan rakennettu alue

Luonnonsuojelulain 19.1 §:ssä todetaan, että mainos-, propaganda- tai muussa sellaisessa tarkoituksessa ei taajaan rakennetun alueen ulkopuolella saa sijoittaa ulkosalle ilmoituksia, julisteita, tauluja tai muita laitteita.

Pääasiallinen ongelma tässä on se, milloin tienvarsimainoksen katsotaan sijaitsevan taajaan rakennetun alueen ulkopuolella. Soveltamisohjeita on pyritty hakemaan niin rakennuslain taaja-asutuskäsitteestä (RakL 4 §) kuin tilastotarkoituksiin luodusta taajamaruutukäsitteestäkin.

Rakennuslaissa taaja-asutus edellyttää yhtenäisyyttä, jolla tarkoitetaan asutuksen tiheyttä. Rakennusten käyttötarkoituksella ei ole vaikutusta. Lisäksi vaaditaan, että on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Tämän pohjalta on esitetty, että alueella tulee olla vähintään 5 kiinteistöä, jotta kyseessä olisi taaja-asutus. Jos taas rakennukset ovat 200 - 300 m:n päässä toisistaan, kyseessä ei voi olla taajaan asuttu alue (Larma, Rakennuslaki ja -asetus, ss. 29-31). Käytännössä RakL:ssa tarkoitettu taaja-asutuskäsite ei täsmää LSL 19 §:n kanssa, joten sen vaikutusta on vaikea arvioida.

Myöskään väestölaskentaa varten määritellyllä taajamaruutukäsitteellä ei ole merkitystä LSL 19 §:n kannalta. Tämä käy ilmi muun muassa mainostaulujen poistamista koskevista päätöksistä, joissa lääninhallitus on todennut, että mainostaulu sijaitsee taajamaruudussa, mutta selvästi taajaan rakennetun alueen ulkopuolella. KHO ei ole katsonut olleen syytä muuttaa päätöksiä (KHO 27.5.1983 taltio 1905 6068/34/82 ja KHO 13.5.1983 taltio 1697 5828/34/82, ks. myös KHO 1978 II 44).

Yksiselitteisesti ei siis voida todeta, mikä alue on taajaan rakennettua, vaan jokainen tapaus harkitaan erikseen.

Useimmissa KHO:n päätöksissä mainos on määrätty poistettavaksi sen vuoksi, että se sijaitsee taajaan rakennetun alueen ulkopuolella. Lisäksi suurimmassa osassa tapauksista on katsottu riittäväksi pelkkä asian toteaminen. Jonkinasteista rajanvetoa ilmeni 7 päätöksessä. Oleellisia tekijöitä ovat olleet läheisyydessä olleiden rakennusten määrä ja laatu sekä se, sijaitivatko rakennukset samalla vai eri puolella tietä kuin mainostaulu.

Alue ei ollut taajaan rakennettua seuraavilla perusteilla:

- Mainostaulu sijaitsi peltomaisemassa siten, että välittömästi sen kohdalla valtatie toisella puolen oli teollisuusrakennus noin 60-70 m:n etäisyydellä ja yhtenäinen omakotiasutus alkoi n. 100 m:n etäisyydeltä. Lähistöllä oli myös rautatie. (KHO 8.12.1983 taltio 5194 72/31/83).

- Vajaan 100 m:n päässä mainostaulusta alkoi taloryhmä useine asuin- ja talousrakennuksineen. Mainostaulu sijaitsi tien toisella puolella, kahden tien erottamalla peltoaukealla. (KHO 12. 4.1984 taltio 1430 445/31/83, ATK-t).
- Mainostaulun ympäristössä sijaitsi 50 m:n etäisyydellä 1 asuinrakennus, 50-100 m:n etäisyydellä 2 asuinrakennusta ja 4 talousrakennusta sekä 100-150 m:n etäisyydellä 2 asuinrakennusta ja 2 talousrakennusta. (KHO 12.4.1984 taltio 1429, ATK-t).
- Asutus oli määrältään ja sijainniltaan mainostauluun nähden sellainen, että kyseessä ei ollut taajaan rakennettu alue. (KHO 15.3.1983 taltio 880 4895/31/81, KHO 15.3.1983 taltio 882 5043/31/81 ja KHO 15.3.1983 taltio 885 27/40/82).

Alue katsottiin taajaan rakennetuksi ainoastaan yhdessä KHO:n päätöksen eriävässä mielipiteessä. Sen mukaan mainostaulu sijaitsee taajaan rakennetulla alueella, koska karttapiirros on epäselvä eikä ympäristöstä ja rakentamisesta ole esitetty riittävää selvitystä (KHO 4.5.1983 taltio 1540 6159/34/82). Lääninhallituksen päätöksestä käy ilmi, että valtatie toisella puolella on lato, noin 100 m:n etäisyydellä omakotitalo ja muihin rakennuksiin on matkaa useita satoja metrejä.

4.2.2. Mainoslaite

Yleensä ei ole epäselvyyttä siitä, onko kyseessä LSL 19.1 §:n mukainen laite. KHO on kuitenkin yhdessä päätöksessään todennut, että opaskilpi on LSL 19.1 §:n mukainen laite eikä kyseessä ollut LSL 19.2 §:n mukainen ilmoittelu, joten sen pystyttäminen edellyttää LSL 19.4 §:n mukaisen luvan (KHO 27.7. 1984 taltio 3125 265/32/84). Todettakoon, että TVL oli myöntänyt samalle paikalle vastaavaan tarkoitukseen virallisen osoiteviitan.

Toisessa tapauksessa KHO on tulkinnut Oulun kaupungin rakennusjärjestystä ja päätynyt siihen, että liikehuoneiston ikkunoihin teipein kiinnitettyjä, pahvista ja paperista valmistettuja liikemerkkejä ja mainosilmoituksia ei voida pitää mainoslaitteina (KHO 31.8.1983 taltio 3249 1216/37/83). Rakennusjärjestyksen mukaan mainoslaitteita olivat muun muassa kilpi, näytekaappi ja niiden valaisemiseen käytettävä laite. Rakennuslautakunnan lausunnon mukaan teippaukset täyttivät kokonsa puolesta luvanvaraisen mainoksen vaatimukset.

4.2.3 Poikkeamat pääsäännöstä

Mainostaulun sijoittamiskieltoa ei sovelleta LSL 19.2 §:n mukaan ilmoitteluun, joka koskee kokous-, valistus-, huvi- tai muuta sellaista tilaisuutta tai valtiollisia tai kunnallisia vaaleja. Liike-, työ-, toimisto-, liikunta- tai kokoushuoneistona käytettävässä rakennuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä saa ilmoittaa paikalla harjoitettavasta toiminnasta ja siellä myytävistä tavaroista. Lisäksi ilmoitus on laadittava ja sijoitettava siten, että se mahdollisimman hyvin sopeutuu ympäristöönsä.

Erilaisten tilaisuuksien osalta KHO:n kannanotot eivät kerro kovinkaan paljoa. Ne tyytyvät toteamaan vain, että kyseessä ei ole yksinomaan huvitilaisuutta koskeva mainostaulu (KHO 27.7.1984 taltio 3123 393/32/84, KHO 27.7.1983 taltio 3124 393/32/84, KHO 27.7.1984 taltio 3125 265/32/84).

Sen sijaan liike- tms. toiminnasta ilmoitteluun on otettu tarkempi kanta. KHO:n mielestä, jos liikerakennus on riittävässä määrin havaittavissa sen ohi kulkevalta tieltä, mainosten asettaminen ei ole liikerakennuksen tarkoituksenmukaisen hyväksikäytön edellytyksenä (KHO 9.8.1984 taltio 3240 1028/30/84).

Mitä tulee tienvarsimainonnan sopeuttamiseen mahdollisimman hyvin ympäristöönsä, on asiaan otettu kantaa suoranaisesti vain yhdessä tapauksessa. Siinäkin on tyydytty toteamaan, ettei mainos sovellu sijoituksensa ja värinsä vuoksi ympäristöön

(KHO 9.8.1984 taltio 3240 1028/30/84, tästä tapauksesta eivät olleet asiakirjat käytettävissä). Tästä huolimatta voidaan katsoa, että maisemalliset syyt ovat vaikuttaneet useisiin muihin päätöksiin (8 kpl). Näissä tapauksissa lääninhallitusten päätösten perustelut ovat selvästi painottuneet maisemallisiin tekijöihin ja kuitenkin KHO on katsonut ettei ole syytä muuttaa päätöksiä.

Lääninhallitusten mielestä tienvarsimainokset eivät soveltuneet ympäristöönsä seuraavissa tapauksissa:

- Mainostaulu sijaitsee jyrkkärinteisellä peltoaukealla erottuen selkeästi rinteessä yläpuolella olevista rakennuksista (KHO 11.10.1983 taltio 4124 4793/40/82 ja KHO 15.3.1983 taltio 885 27/40/82).
- Mainostaulu sijaitsee luonnonmaisemassa, jossa taustana on peltojen, metsän ja maatalousrakennusten muodostama kulttuurimaisema (KHO 27.5.1983 taltio 1905 6068/34/82).
- Mainostaulu sijaitsee seutukaavaliiton mukaan kulttuurihistoriallisesti arvokkaassa kulttuurimaisemassa, jossa maiseman alkuperäisluonteen säilyttäminen on erityisen perusteltua (KHO 13.5.1983 taltio 1697 5828/34/82, KHO 19.4.1983 taltio 1375 6162/34/82 ja KHO 19.4.1983 taltio 1377 6160/34/82).
- Mainostaulu sijaitsee avoimella peltoaukealla (KHO 15.3.1983 taltio 889 317/40/82).
- Mainostaulun ulkonäkö ja sen huomattava koko (9x3 m) (KHO 8.11.1983 taltio 4713 2747/37/82, 1 eriävä mielipide LH:n päätökseen).

LSL:lla perustelluista tapauksista yhdessäkään ei todettu mainoksen soveltuvan ympäristöönsä. Rakennusasetuksen puolelta löytyy sen sijaan yksi tällainen tapaus (KHO 13.8.1984 taltio 3285 1029/30/84 s. 19).

4.2.4 Poikkeusluvat

Lääninhallitus voi antaa poikkeusluvan tarpeelliseksi katsomillaan ehdoilla, milloin mainostaulun sijoittamista on pidettävä liikenteen, matkailun tai muun sellaisen syyn takia tarpeellisena (LSL 19.4 §).

Liikenteellisiin ja matkailullisiin syihin perustuva poikkeuslupien tarve on vähentynyt sen jälkeen, kun TVH on ottanut käyttöön matkailijoiden opastusmerkkijärjestelmän. Tämä näkyy epäsuorasti esimerkiksi seuraavissa kahdessa tapauksessa: KHO 6.9.1983 taltio 3422 3960/34/82 ja 1.6.1983 taltio 2024 5280/32/82. Läänitason päätöksessä todetaan, että koska TVH on antanut virallisen opastusmerkin, ei samaan paikkaan ole mahdollista saada erillistä mainostaulua. KHO ei ole muuttanut päätöksiä.

Millä muilla perusteilla poikkeuslupa voidaan myöntää? Yrityksen uutuus lienee tällainen syy, mutta se ei esiintynyt yksin perusteluissa, vaan liittyneenä joko liikenteellisiin tai matkailullisiin näkökohtiin (KHO 19.10.1983 taltio 4256 1596/34/83, KHO 1.6.1983 taltio 2024 5280/32/82). Näissäkin tapauksissa KHO on pysyttänyt LH:n päätöksen voimassa.

4.3 Yleisistä teistä annettu laki

Tien vierä-, suoja- tai näkemäalueella ei saa pitää sellaista laitetta, josta aiheutuu vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle (Tiel 41.3 §). Tienpitoviranomainen voi antaa tästä poikkeusluvan (Tiel 41.4 §). Tiealueeseen kohdistuvaa työtä eikä laitteiden rakentamista tiealueelle saa tehdä ilman tieviranomaisen lupaa (Tiel 53.1 §). Samoin on kiellettyä pitää tien varrella näkyvissä mainostaulua, joka muodoltaan, väriltään tai muutoin on sellainen, että se saatetaan käsittää tiemerkiksi (Tiel 60 §). Yleensä ei ole syntynyt kiistaa siitä, onko mainostaulu Tiel 41.3 §:n mukaisella alueella, varsinkin jos TVL on todennut asian.

Tiel 41.3 § edellyttää, että laitteesta on aiheuduttava vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle, jotta sen pitäminen tien vierä-, suoja- tai näkemäalueella olisi kiellettyä. Asian mainitsemisella on merkitystä sen vuoksi, että jos vaaraa ei katsota aiheutuvan, myöskään tienpitoviranomaisen lupaa ei tarvita. Kuitenkin lääninhallitus on tyytynyt toteamaan päätöksessään, jota KHO ei ole muuttanut, että mainostaulu sijaitsi Tiel 41.3 §:n mukaisella suoja-alueella (16 m tien keskiviivasta), toimintaa ei harjoitettu mainoksen välittömässä läheisyydessä eikä LSL 19.4 §:n mukaisia edellytyksiä ole esitetty. Mainostaulun asettamista koskeva hakemus hylättiin LSL 19 § 1 ja 4 kohtien ja Tiel 42.2 §:n nojalla (KHO 31.10.1984 taltio 4721 3635/30/84).

Patomajat-tapauksessa on KHO todennut mainostaulun sijaitsevan TVL:n Lapin piirin osoittamassa paikassa kantatie 79:n keskiviivasta 14 metrin etäisyydellä tien suoja-alueella. Päätöksessään KHO ei ole kuitenkaan katsonut kyseisen mainoksen aiheuttaneen Tiel 41.3 §:n mukaista vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle (KHO 3.11.1983 taltio 4587 2735/38/82).

Tiel 60 §:n mukaan mainostaulu ei saa muodoltaan väriltään tai muutoin olla sellainen, että se saatetaan käsittää tiemerkiksi.

Patomajat-tapauksessa on mainostaulussa käytetty muotonsa puolesta opastusmerkkien 724 (ravintola) ja 723 (majoitusliike) kaltaisia tunnuksia (liite 3). Tämän vuoksi ne mielletään mitä todennäköisimmin liikennemerkeiksi, vaikka ne sijaitsevatkin mainostaulussa ja antavat näin kuvan virallisluntoisesta opastamisesta. Mainostaulun tunnuksissa on sinisellä pohjalla valkoiset kuviot. Muutoin mainoksen väreinä on käytetty valkoista, mustaa ja punaista. Edellä olevasta huolimatta KHO:n mielestä taulu ei ole muodoltaan eikä väriltään sellainen, että se saatetaan käsittää tiemerkiksi tai yksityistien viitaksi.

Opastusmerkeillä viitoitetun matkailijoiden palvelulaitoksen tulee palveluiltaan ja tasoltaan vastata niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka TVH on ohjeissaan määrännyt edellytykseksi liikennemerkin käyttöluvan saamiselle.

Opasteen puolestaan tulee sisällöltään vastata sitä tosiasiallista tilannetta, jonka se havaitsijalleen antaa. Liikennemerkeissä vakiinnutettuja tunnuksia ei tulisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on vahvistettu.

Esillä olevassa tapauksessa Lapin tie- ja vesirakennuspiiri myönsi hakemuksesta yhtiölle elinkeinoluvan kanssa yhdenmukaisen luvan järjestää opastus liikennemerkeillä 722 (huoltoasema), 725 (kahvila) ja 731 (retkeilymaja) varustettuna lisäkilvin "Patomajat" ja "1 km" sekä antoi ohjeet opastusmerkkien käytöstä. Yhtiö ei hyväksynyt myönnettyjä opasteita, vaan pysytti mainostaulun, jossa virallisia liikennemerkkejä jäljittelevät tunnuksot antavat kuvan korkeatasoisemmista palveluista, kuin mitä myönnetyt opastusmerkit olisivat osoittaneet. Tähän mainonnan harhaanjohtavuuteen KHO ei ole ottanut kantaa lainkaan.

Mainittakoon, että liikenneministeriö on juttuun antamassaan asiantuntijalausunnossa päätenyt KHO:n päätöksestä selvästi poikkeavaan lopputulokseen. Sen mielestä mainoksen kuvat vastaava liikennemerkkejä 723 (majoitusliike) ja 724 (ravintola), lukuunottamatta kuvien väritystä (sinisellä pohjalla valkoiset kuviot). Mainoksen kuvien väritys on sama kuin useiden muiden liikennemerkkien, joten värieroa on pidettävä niin vähäisenä, että mainoskuvat helposti saatetaan käsittää liikennemerkeiksi. Myöskään se, että tunnusosien kaltaiset kuvat on sijoitettu erilliseen mainostauluun, jossa on myös muuta informaatiota, ei estä niiden sekaantumista liikennemerkkeihin, sillä ne erottuvat selkeästi ympäristöstään.

Liikenneministeriön mielestä on tärkeää, että liikennemerkin sisältö vastaa tosiasiallista tilannetta. Patomajat-tapauksessa liikennemerkkien tunnusosien kaltaisten kuvien informaatio ei vastaa niihin sekoitettavissa olevien opastusmerkkien in-

formaatiota (ks. tapauksen selostus edellä). Jos tällaista poikkeamista tapahtuu usein jonkin merkin kohdalla, sen informaatioarvo tienkäyttäjien mielessä vähenee eikä sitä enää noudateta. Tämä saattaa liikenneministeriön mielestä johtaa koko liikennemerkkijärjestelmän uskottavuuden heikentymiseen. Edellä olevilla perusteilla liikenneministeriö katsoikin, että kyseessä oleva mainos voitiin käsittää tielain 60 §:n tarkoittamaksi tiemerkiksi ja että siitä aiheutui vaaraa liikenneturvallisuudelle.

Tämän ainoan tapauksen perusteella, aineistosta ei varsinaisesti muita löytynyt, on syytä olla vetämättä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

4.4 Rakennuslainsäädäntö

Rakennuslain ja -asetuksen mainoslaitteita koskevat säännökset velvoittavat kaupungeja. Niiden on laadittava rakennusjärjestys, jossa on määrättävä, vaaditaanko mainoslaitteiden asettamiseen rakennuslautakunnan tai rakennustarkastajan lupa (RakA 50.6 §). KHO 1960 II 796: Kun mainoskilpi tuli asetettavaksi asemakaavoitettuun ja osittain rakennettuun osaan ei asiaa ollut käsiteltävä luonnonsuojelulain vaan kaupungin RakJ:n nojalla.

RakJ:ssä voidaan antaa muutoinkin tarkempia määräyksiä esimerkiksi liikenneväylistä, niihin liittyvistä laitteista ja muista tarpeellisiksi katsotuista seikoista (RakL 12 §). Oulussa on kiistelty siitä, mitä Oulun RakJ:n mukaan voidaan pitää mainoslaitteena (KHO 31.8.1983 taltio 3249 1216/37/83, kts. s. 15).

Rakentamisessa tulee ottaa huomioon, että rakenteet täytävät niille asetetut vaatimukset (RakA 53.2 § 4 k), että sillä edistetään jo olemassa olevien rakennusten tarkoituksenmukaista hyväksikäyttöä (RakA 53.5 §) ja että lopputulos on muodoltaan sopusuhtainen ja ympäristöön sopeutuva (RakA 53.2 § 6 k). Näitä säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin myös mainoslaitteiden asettamiseen (RakA 53.4 §).

Edellä oleviin seikkoihin on otettu kantaa kahdessa tapauksessa, jotka molemmat sijaitsivat Espoossa. Toisessa niistä KHO on todennut, että liikerakennus on riittävässä määrin havaittavissa sen ohi kulkevalta tieltä, joten opas- ja mainoskilven asettaminen ei ole liikerakennuksen tarkoituksenmukaisen hyväksikäytön edellytyksenä RakA 53.5 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi ei katsottu mainoksen sijaintinsa ja värinsä vuoksi soveltuvan ympäristöönsä RakA 50.6 §, 53.2 § 6 k, 53.4 § ja Espoon RakJ 10 ja 32 §:ien mukaisesti (KHO 9.8.1984 taltio 3240 1028/30/84).

Toisessa tapauksessa mainostaulut (2 kpl) saivat sen sijaan jäädä paikoilleen. Perustelut ovat jääneet lääninhallituksen päätöksen mukaisiksi. Siinä todetaan, että kilvet sopeutuvat muodoltaan ja väriltään ympäristöönsä, eivätkä ole huomattavasti häiritseviä. Tämän vuoksi rakennuslautakunnan ei olisi tullut hylätä hakemusta pysyttää mainokset paikoillaan. Mainokset sijaitsivat varaston seinissä. Suurempi oli kooltaan 7.5 m x 1,2 m, jossa teksti 0,8 m suuruisin kirjaimin ja pienempi 2,5 m x 1,2 m, jossa teksti 0,2 m suuruisin kirjaimin. Mainosten pohjaväri oli sininen ja kirjaimet valkoiset (KHO 13.8.1984 taltio 3285 1029/30/84).

Käsiteltävänä olevassa aineistossa on otettu kantaa vielä RakL 131 §:ään. Sen mukaan rakennuslautakunnalla on valta kieltää kevyen rakennelman rakentaminen ja määrätä se poistettavaksi, milloin se mm. haittaa liikennettä tai ei sovellu ympäristöön. KHO:n tapauksessa 8.11.1983 taltio 4713 2747/37/82 9 x 3 m:n suuruista mainostaulua on pidetty RakL 131.1 §:n tarkoittamana kevyenä rakennelmana. Sen katsottiin lisäksi haittaavan liikennettä eikä se soveltunut ympäristöönsä.

Rakennuslainsäädäntöön liittyviä tapauksia oli vain 4 ja niistäkin yksi oli pelkästään Oulun rakennusjärjestyksen soveltamista. Lisäksi kahdessa tapauksessa rakennusjärjestys toimi lisäperusteena. Tämä vaikeuttaa yleisten johtopäätösten tekemistä sen vuoksi, että rakennusjärjestykset hyväksytään kunkin paikkakunnan omien tarpeiden mukaisiksi. Tosin ne laaditaan usein kunnallisjärjestöjen tekemien mallien perusteella ja muotoutuvat siten hyvin samanlaisiksi.

Muutoin tapauksissa on ollut kyse lähinnä mainoksen sopeutuvuudesta ympäristöönsä ja paikalla harjoitettavan toiminnan tarkoituksenmukaisesta edistämisestä.

4.5 Muita esille tulleita ratkaisuperusteita

4.5.1 Mainostaulun siirtäminen

Kahdessa tapauksessa (KHO 23.11.1984 taltio 5395 2713/32/84 ja KHO 1.6.1983 taltio 2049 3069/33/82) on päädytty siihen, että mainostaulun siirtämisellä (70 m ja 300 m etäisyydelle entisestä paikastaan) ei ole täytetty velvollisuutta poistaa se. Lisäksi mainostaulut sijaitsivat siirtämisen jälkeenkin taajaan rakennetun alueen ulkopuolella. Tämän vuoksi voitiin tuomita uhkasakko maksettavaksi ja määrätä uusi uhkasakko mainostaulun poistamiseksi. Toisessa tapauksessa uuden uhkasakon määrä nousi kolminkertaiseksi verrattuna ensimmäiseen sakkoon.

4.5.2 Uhkasakon asettaminen lääninhallituksen päätöksessä

KHO on kahdessa tapauksessa todennut, että lääninhallitus voi asettaa uhkasakon päätöksessä, jolla määrätään poistamaan mainostaulu (KHO 27.7.1984 taltio 3123 393/32/84, KHO 27.7.1984 taltio 3124 393/32/84).

4.5.3 Rakennuslautakunnan päätöksen vaikutus luonnonsuojelulain säännösten soveltamiseen

KHO:n mielestä rakennuslautakunnan päätöksellä ei ratkaista sitä, tarvitaanko mainoksen pystyttämiseen LSL 19.4 §:n mukainen lupa. Lääninhallitus voi ryhtyä toimenpiteisiin laillisen tilan palauttamiseksi, jos tämä katsotaan aiheelliseksi (KHO 17.1.1984 taltio 271 3866/65/83, KHO 27.7.1984 taltio 3123 393/32/84, KHO 27.7.1984 taltio 3124 393/32/84).

4.5.4 Osapuolten kuuleminen

Osapuolten turvattua asemaa prosessissa kuvastaa se, että joissain tapauksissa alemman asteen päätös on kumottu siltä osin, kun ei ollut annettu tilaisuutta vastineen antamiseen (KHO 29.6.1984 taltio 2915 1286/34/84, KHO 19.10. 1983 taltio 4256 1596/34/83). Näin on tehty esimerkiksi mainostaulun poistamisvelvoitteen osalta.

4.6 KHO:n ratkaisuperusteiden vertaaminen tienvarsimainosten inventointituloksiin vuosilta 1972-73

4.6.1 Yleistä

Todettakoon aluksi, että mainosta ei nykyisin katsota LSL 19 §:n vastaiseksi samoilla perusteilla kuin tehtäessä valtakunnallista tienvarsimainosten inventointia. Enää ei katsota mainostaulun sijaitsevan taajaan rakennetulla alueella, jos se on tilastolliseen tarkoitukseen luodussa taajamaruudussa ja etäisyys lähimpään asuin-, liike-, tehdas- (ei lato) tai muuhun sellaiseen rakennukseen on enintään 100 metriä (TVH/tekn.tal. tsto 29.9.1972, Ohjeet tienvarsimainosten inventoimiseksi piireittäin). Nykyisin taajaan rakennetun alueen käsite ratkaistaan täysin tapauskohtaisesti (ss. 12-14).

Muiden perusteiden osalta käsityskannat ovat pysyneet varsin samanlaisina.

4.6.2 Lainvastaisten tienvarsimainosten jakauma eri perusteiden osalle vuonna 1973

Lainvastaisten tienvarsimainosten osuus kaikista mainoksista oli varsin suuri, 76,6 % (liite 1). Piireittäin osuudet vaihtelivat Uudenmaan piirin 60 %:sta Lapin piirin 96,5 %:iin. Muutoin prosenttiosuudet pysyttelivät 70-80 %:n tienoilla.

Vuoden 1973 tienvarsimainosten inventoinnissa lainvastaisuusperusteet on jaettu luonnonsuojelulain, tielain, rakennuslain, huoltoasemaohjeiden sekä majoitus- ja ravitsemisliikkeitä ja

leirintäalueita koskevien ohjeiden vastaisiin. Luonnonsuojelulain vastaiset mainokset on lisäksi jaettu taajaman ulkopuolella oleviin, rakennuksesta yli 100 metrin etäisyydellä sijaitseviin ja muihin, joilla tarkoitetaan mainoksia, jotka sopeutuvat erityisen huonosti ympäristöönsä esimerkiksi suuren koon, räikeiden värien tai erikoisen muodon vuoksi. Tielain vastaiset mainokset on jaettu tie-, vierä-, näkemä- ja suoja-alueella sijaitseviin sekä Tiel 60 §:n vastaisiin eli mainoksiin, jotka ovat sekoitettavissa liikennemerkkeihin.

Inventoinnissa lainvastaisiksi todettiin ylivoimaisesti suurin osa luonnonsuojelulain ja tielain perusteella (liite 2). Ne olivat lisäksi perusteina likimain yhtä usein, joskin tielain osuus oli suurempi 10 piirissä. Vain Turun, Oulun ja Kainuun piireissä oli luonnonsuojelulain vastaisia tienvarsimainoksia enemmän kuin tielain vastaisia.

KHO:n päätösten ratkaisuperusteissa tielaki esiintyy varsinaisesti vain yhdessä tapauksessa kaikista tapauksista (144 kpl), joten jakauma poikkeaa täysin inventoinnin tuloksista (taulukko 7.). Kun vielä todetaan, että inventoinnissa lainvastaisiksi katsotuista mainoksista 89 % sijaitsi tie-, vierä-, näkemä- tai suoja-alueella, voidaan päätyä siihen lopputulokseen, että Tiel 41.3 §:n mukaisilla alueilla olleet mainokset on vähitellen alettu saada lain hengen mukaisiksi. On kuitenkin syytä muistaa, että tapausten vähyyden vuoksi vertaaminen ja oikeansuuntaisten johtopäätösten tekeminen on epävarmaa.

Inventoinnissa tielain vastaisiksi todetuista loput eli n. 10 % olivat Tiel 60 §:n mukaisesti liikennemerkkeihin sekoitettavissa olevia mainoksia.

Inventoinnissa luonnonsuojelulain vastaisiksi todetuista mainoksista suurin osa katsottiin laittomiksi sen vuoksi, että ne sijaitsivat taajaan rakennetun alueen ulkopuolella. Tämä tulos on täysin samansuuntainen KHO:n päätösten kanssa, tosin taajaan rakennetun alueen käsitteellä tar-

koitetaan vertailltavana olevissa aineistoissa hieman eri asiaa (s. 23).

Luonnonsuojelulain vastaisiksi muun syyn perusteella katso-
tuilla mainoksilla tarkoitetaan lähinnä maisemallisista syistä
huonosti ympäristöönsä soveltuvia mainostauluja. Näiden osuus
inventoinnissa oli 17 %. KHO:n päätösten osalta maisemalliset
syyt ratkaisuperusteina jäävät alle 10 %:iin. Mielenkiintoisi-
na poikkeuksina inventoinnissa tässä suhteessa ovat Turun (27
%), Oulun (32 %) ja Kainuun (45 %) piirit, joissa maisemallis-
ten syiden osuudet ovat poikkeuksellisen suuret, joten merki-
tyksettömiä nämä syyt eivät suinkaan ole.

Rakennuslain vastaisiksi inventoinnissa todettiin vain 4 tien-
varsimainosta 2053 lainvastaisesta mainoksesta. KHO:n tapauk-
sista (144) puolestaan neljässä (4) päätöstä perusteltiin ai-
nakin osaksi rakennuslain tai -asetuksen säännöksillä. Määräl-
lisesti näiden merkitys näyttää jäävän vaatimattomaksi. Inven-
toinnin osalta tilanteeseen on vaikuttanut myös se, ettei
tienpitäjällä ole ollut velvollisuutta ottaa selvää paikalli-
sista rakennusjärjestyksistä. Ainoastaan, jos on ollut tiedos-
sa, että mainos on rakennusjärjestyksen vastainen, on tästä
tullut merkitä tieto (TVH/tekn.tal.tsto, Ohjeet tienvarsimai-
nosten inventoimiseksi piireittäin s. 6).

KHO:n päätöksissä RakJ:n soveltaminen tulee myös esille, sillä
4 tapauksesta 3:ssa päätöstä on perusteltu joko yksinomaan tai
osittain RakJ:n säännöksillä. KHO:n päätöksissä on kantaa
otettu maisemallisiin tekijöihin (2 tapausta) ja siihen, onko
kyseessä mainoslaite tai kevyt rakennelma (ss. 15, 20-21).

5. YHTEENVETO

Tienvarsimainontaa koskevia tapauksia ratkaistiin KHO:ssa
vuonna 1983 97 kpl ja vuonna 1984 47 kpl. Niiden osuus kaikis-
ta KHO:n päätöksistä oli 1,5 % (1983) ja 0,7 % (1984). Kun li-
säksi todetaan, että ennakkopäätöksenluontoisia tapauksia on
vähän, katsottaneen KHO:ssa tienvarsimainontaa koskevat ta-

paukset kokonaisuutta ajatellen suhteellisen pieneksi ja selväpiirteiseksi ongelma-alueeksi.

Vuosilta 1983 ja 1984 olevien KHO:n ratkaisujen perusteella suurin osa tienvarsimainontaa koskevista jutuista tulee vireille TVL:n piirin toimesta (76 % (1983) ja 66 % (1984)). Tämän mukaan käytäntö olisi sen suuntainen, että mainostaulu asetetaan usein paikalleen ilman ennakkoselvitystä sen lainmukaisuudesta. Käsitystä tukee se, että käsiteltävänä olevan aineiston osalta KHO päätyi poistamisvelvoitteeseen lähes kaikkien niiden juttujen osalta, joissa KHO on ottanut kantaa kyseiseen seikkaan. Vain kahdessa KHO on antanut mainoksen jäädä paikoilleen.

Tienvarsimainonnan alueellista jakautumista tarkasteltaessa havaitaan, että mainonta keskittyy Etelä-Suomeen ja lisäksi pääteiden varsille. Tämä käy ilmi myös vuosina 1972-73 suoritetusta tienvarsimainosten inventoinnista ja vuonna 1981 piireille tehdystä kyselystä.

Eri vuosien jakaumia toisiinsa verrattaessa ilmenee selviä eroavuuksia joidenkin piirien osalla. Turun ja Mikkelin piireistä tulleiden juttujen suhteellinen osuus on huomattavasti suurempi kuin näillä alueilla sijainneiden mainostaulujen suhteellinen osuus. Oulun piirissä taas tilanne on päinvastainen. Kyse lienee kuitenkin valvonnan aktiivisuuden vaihtelevuudesta eikä joissakin piireissä tapahtuneesta äkillisestä mainostaulujen määrällisestä lisääntymisestä tai vähentymisestä. Näin ensinnäkin sen vuoksi, että jos verrataan vuosien 1973 ja 1981 mainostaulujen kokonaismääriä, ne ovat suunnilleen yhtä suuret. Toiseksi tapausten vireilletulo KHO:ssa osoittaa, että usein piiristä on tullut KHO:een lähes samanaikaisesti useita juttuja, minkä jälkeen on ollut selvä tauko.

Itse KHO:n päätökset perustuivat miltei yksinomaan luonnonsuojelulakiin. Pääasiallinen ongelma oli se, sijaitsiko mainostaulu taajaan rakennetulla alueella vai ei. Rajanvedossa oleellisia tekijöitä olivat mainostaulun läheisyy-

dessä olleiden rakennusten määrä ja laatu sekä se, sijaitsivatko rakennukset samalla vai eri puolella tietä kuin mainostaulu. Mitään ohjeellisia metrimääriä ei kuitenkaan löytynyt, vaan päätökset olivat täysin in casu-ratkaisuja. Luvanhakija ja valittajapuolella tulkintaa vaikeutti selvästi käsitteiden sekavuus. Taajaan rakennettu alue miellettiin samaksi rakennuslain taaja-asutuskäsitteen kanssa. Yhtäläisyydestä ei ole kuitenkaan kyse, vaan jokainen tapaus harkitaan erikseen.

Myös maisemalliset seikat tulivat esille luonnonsuojelulailla perustelluissa tapauksissa (8 kpl). Näissä on kiinnitetty huomiota mainostaulun poikkeavuuteen kokonsa, värinsä tai sijoituksensa vuoksi ympäröivästä peltoaukeamasta tai muusta luonnonmaisemasta tai se on katsottu muutoin huomattavan häiritseväksi. Mainostaulun sijaitseminen seutukaavaliiton toteamassa kulttuurihistoriallisesti arvokkaassa maisemassa on niinkään myötävaikuttanut sen poistamismääräykseen.

Todettakoon lisäksi, että tie- ja vesirakennushallituksen luoma matkailijoiden opastusmerkkijärjestelmä on vähentänyt LSL 19.4 §:n mukaisten poikkeuslupien myöntämisen tarvetta liikenteellisin ja matkailullisin syin. Tämä näkyy muun muassa tapauksissa, joissa ei katsottu olleen mahdollista saada erillistä opastavaa mainostaulua samaan paikkaan, johon tie- ja vesirakennuslaitos oli myöntänyt virallisen opastusmerkin.

Rakennuslainsäädäntöön liittyviä tapauksia oli neljä. Niissä painotettiin mainostaulun sopeutuvuutta ympäristöönsä ja toimimista paikalla harjoitettavan toiminnan tarkoituksenmukaisena edistäjänä. Yhdessä tapauksessa mainostaulu todettiin rakennuslain mukaiseksi kevyeksi rakennelmaksi.

Vain yhtä KHO:n tapaista perusteltiin tielaililla. Siinä, ns. Patomajat-tapauksessa, Lapin TVL:n piiri oli myöntänyt yhtiölle viralliset opastusmerkit, joiden tunnuksot olivat yhdenmukaiset toiminnalle myönnetyn elinkeinoluvan kanssa. Yhtiö ei kuitenkaan hyväksynyt virallisia opasteita, vaan pystytti tien suoja-alueelle mainostaulun, jossa on käytetty virallisten opastusmerkkien kaltaisia tunnuksia (liite 3). Lisäksi mainok-

sen tunnusmerkit osoittavat korkeampaa palvelutasoa kuin mille toiminnalle elinkeinolupa oli myönnetty. KHO pyysi asiasta liikenneministeriön lausuntoa. LM katsoi lausunnossaan, että kysymyksessä oleva mainos voidaan käsittää tielain 60 §:n tarkoittamaksi tiemerkiksi ja että siitä aiheutuu vaaraa liikenneturvallisuudelle (kts. ss. 19-20). Siitäkin huolimatta KHO:n mielestä mainostaulu ei aiheuttanut tielain 41.3 §:n mukaista vaaraa liikenteelle eikä ollut muodoltaan tai väriltään sellainen, että se saatettaisiin käsittää tiemerkiksi.

Tämän ainoan tapauksen perusteella on syytä olla vetämättä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Voitanee kuitenkin todeta, että jos täysin virallisia tunnuksia muistuttavia kuvioita saadaan käyttää mainostauluissa ja vieläpä harhaanjohtavasti, on vaarana, että koko opastusmerkkijärjestelmän informaatioarvo heikkenee ja uskottavuus kärsii.

Kun verrataan vuosien 1983 ja 1984 KHO:n päätösten ratkaisuperusteita vuosina 1972-73 tehtyyn tienvarsimainosten inventoinnin tuloksiin, havaitaan selvimpänä eroavuutena tielain vastaisten mainosten suuri osuus inventoinnissa. Siinä tielain vastaisiksi mainokset oli katsottu pääasias-
sa sillä perusteella, että ne sijaitsivat tien vier-, näkemä- tai suoja-alueella. Pelkkä sijainti vier-, näkemä- tai suoja-alueella ei kuitenkaan Tiel 41.3 §:n mukaan tee mainoksesta lainvastaista, vaan mainoksen tulee lisäksi aiheuttaa vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle. Edellä jo käsitellyssä, aineiston ainoassa tielailla perustellussa ratkaisussa nimenomaan todetaan, ettei suoja-alueella sijaitsevasta mainostaulusta aiheutunut vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle, mikä omalta osaltaan vaikutti siihen, ettei mainostaulua määrätty poistettavaksi. Tämä tulkintaero selittää osaksi tulosten poikkeavuuden. Osaksi lienee kysymys siitä, että on huomattavasti vaikeampi osoittaa mainoksen aiheuttavan vaaraa liikenteelle tai haittaa tienpidolle kuin osoittaa, että mainostaulu sijaitsee tietyllä etäisyydellä tien keskiviivasta. On myös mahdollista, että tielain vastaisia juttuja ei

nosteta sen vuoksi, että tielain mahdollisuuksiin tienvarsi-mainonnan sääntelijänä ei uskota. Muutoin lopputulos osoittaa sitä, että tien vierä-, näkemä- tai suoja-alueella olevien mainostaulujen lukumäärä on vähentynyt tai ne ovat nykyisin enemmän lain hengen mukaisia.

KHO:n päätöksiä on useissa tapauksissa perusteltu yleisluontoisilla säännöksillä tai esittämällä vain asiaan liittyneet pykälät. Lisäksi on yleensä todettu, ettei ole syytä muuttaa lääninhallituksen päätöstä. Mitään tarkempaa tapauksen selostamista tai ongelmakohtien esille ottamista ei suoriteta. Tämän vuoksi yhtenäisen tulkintalinjan löytäminen päätöksistä on vaikeaa. Pikemminkin niistä heijastuu juttujen tapauskohtainen harkinta. Ehkä useiden samantyyppisten tapauksien ajamisella KHO:een asti saataisiin selville myös yksityiskohtaisempi rajanveto halutusta asiasta.

Lupajärjestelmän tavoitteena tulisi olla käytäntö, jonka mukaan haja-asutusalueella ei saisi harjoittaa muuta tienvarsi-mainontaa kuin laissa erikseen määriteltä. Kaavoitetulla alueella mainonta voisi olla kaikkialla luvanvaraista.

Tämä edellyttäisi lainsäädännön muuttamista yksiselitteisemmäksi. Taajaan rakennetun alueen käsitteelle tulisi luoda metrimääräisiä tai muutoin suhteellisen selvästi todettavissa olevia kriteereitä. Viitaten Patomajat-tapaukseen, tarkennusta vaatisi myös liikennemerkkiin sekoitettavuuden sääntely. Opastusmerkkien tai niiden tunnusosien käyttöä mainoksissa ei tulisi sallia, sillä seurauksena voi olla, että opastusmerkkijärjestelmän informaatioarvo heikkenee ja uskottavuus kärsii.

Itse lupamenettelyssä tulisi liikenteellisten näkökohtien ja maisemallisten tekijöiden painotusta lisätä. Ne voitaisiin sisällyttää viran puolesta huomioitaviksi lupaharkintaan. Lau sunnon antaisi esimerkiksi TVL molemmista seikoista tai TVL liikenteellisistä tekijöistä ja lääninhallituksen ympäristön-suojelutoimisto maisemallisista tekijöistä.

INVENTOINTITULOKSIA PIIREITTÄIN

		Yhteensä	Lain vastaisia	%-osuus lain vastaisista
Uudenmaan piiri	Taajamat	222	81	36,5
	Taajaman ulkopuolella	263	210	79,8
	Yhteensä	485	291	60,0
Turun piiri	Taajamat	156	103	66,0
	Taajaman ulkopuolella	153	130	85,0
	Yhteensä	309	233	75,4
Hämeen piiri	Taajamat	259	177	68,3
	Taajaman ulkopuolella	166	132	79,5
	Yhteensä	425	309	72,7
Kymen piiri	Taajamat	51	26	51,0
	Taajaman ulkopuolella	58	55	94,8
	Yhteensä	109	81	74,3
Mikkelin piiri	Taajamat	26	20	76,9
	Taajaman ulkopuolella	62	54	87,1
	Yhteensä	88	74	84,1
Pohjois-Karjalan piiri	Taajamat	48	43	89,6
	Taajaman ulkopuolella	78	66	84,6
	Yhteensä	126	109	86,5
Kuopion piiri	Taajamat	23	13	56,5
	Taajaman ulkopuolella	100	89	89,0
	Yhteensä	123	102	82,9
Keski-Suomen piiri	Taajamat	39	20	51,3
	Taajaman ulkopuolella	55	44	80,0
	Yhteensä	94	64	68,1
Vaasan piiri	Taajamat	84	52	61,9
	Taajaman ulkopuolella	157	150	95,5
	Yhteensä	241	202	83,8
Keski-Pohjanmaan piiri	Taajamat	90	63	70,0
	Taajaman ulkopuolella	69	60	87,0
	Yhteensä	159	123	77,4
Oulun piiri	Taajamat	86	68	79,1
	Taajaman ulkopuolella	91	78	85,7
	Yhteensä	177	146	82,5
Kainuun piiri	Taajamat	18	14	77,8
	Taajaman ulkopuolella	69	57	82,6
	Yhteensä	87	71	81,6
Lapin piiri	Taajamat	108	103	95,4
	Taajaman ulkopuolella	149	145	97,3
	Yhteensä	257	248	96,5
Koko maa	Taajamat	1210	783	64,7
	Taajaman ulkopuolella	1470	1270	86,4
	Yhteensä	2680	2053	76,6

TIENVARSIMAINOSTEN INVENTOINTI 1972

YHTENVETOTAULUKKO PIIREITTÄIN

		Luonnonsuojelulain vastainen							Tielain vastainen							
		Yhteensä	Lain vastainen	Muita	Taajaman ulkopuolella	Rakennuksesta yli 100 m	Muu syy	Yhteensä	Tiealueella	Näkemäalueella	Suoja-alueella	Tielain 60 §	Yhteensä	Rakennuslain vastainen	H-as. ohjeiden vastainen	Maj. ja rav. ohj. vastainen
Uudenmaan piiri	Taajama-alue	222	81	141		2	6		2	1	76	1		-	23	2
	Taajaman ulkopuolella	263	210	53	141	-	23		2	-	116	1		-	27	4
	Yhteensä	485	291	194	141	2	29	172	4	1	192	2	199	-	50	6
Turun piiri	Taajama-alue	156	103	53		53	23		8	3	37	18		2	13	8
	Taajaman ulkopuolella	153	130	23	87	-	29		12	1	35	25		-	20	23
	Yhteensä	309	233	76	87	53	52	192	20	4	72	53	151	2	33	31
Hämeen piiri	Taajama-alue	259	177	82		30	3		20	1	38	16		-	42	33
	Taajaman ulkopuolella	166	132	34	95	-	3		7	1	71	6		-	41	36
	Yhteensä	425	309	116	95	30	6	131	27	2	209	22	260	-	83	69
Kymen piiri	Taajama-alue	51	26	25		5	-		1	-	21	-		-	5	16
	Taajaman ulkopuolella	58	55	3	43	-	-		2	-	25	-		-	8	15
	Yhteensä	109	81	28	43	5	-	48	3	-	46	-	49	-	13	31
Mikkelin piiri	Taajama-alue	26	20	6		1	3		1	3	12	2		-	9	1
	Taajaman ulkopuolella	62	54	8	28	-	1		3	6	35	11		-	15	10
	Yhteensä	88	74	14	28	1	4	33	4	9	47	13	73	-	24	11
Pohjois-Karjalan piiri	Taajama-alue	48	43	5		13	-		8	-	34	-		-	11	11
	Taajaman ulkopuolella	78	66	12	45	-	-		10	-	49	3		-	18	19
	Yhteensä	126	109	17	45	13	-	58	18	-	83	3	104	-	29	30
Kuopion piiri	Taajama-alue	23	13	10		-	-		-	-	13	-		-	7	1
	Taajaman ulkopuolella	100	89	11	65	-	-		-	-	64	2		-	21	7
	Yhteensä	123	102	21	65	-	-	65	-	-	77	2	79	-	28	8
Keski-Suomen piiri	Taajama-alue	39	20	19		2	-		4	-	15	1		-	10	5
	Taajaman ulkopuolella	55	44	11	35	-	2		5	2	10	8		-	10	9
	Yhteensä	94	64	30	35	2	2	39	9	2	25	9	45	-	20	14
Vaasan piiri	Taajama-alue	84	52	32		6	7		9	-	37	1		-	15	8
	Taajaman ulkopuolella	157	150	7	100	-	14		20	-	99	8		-	20	31
	Yhteensä	241	202	39	100	6	21	127	29	-	136	9	144	-	35	39
Keski-Pohjanmaan piiri	Taajama-alue	90	63	27		19	2		17	6	29	7		-	25	14
	Taajaman ulkopuolella	69	60	9	49	-	1		13	5	31	17		-	19	9
	Yhteensä	159	123	36	49	19	3	71	30	11	60	24	125	-	44	23
Oulun piiri	Taajama-alue	86	68	18		19	8		9	1	31	12		-	10	16
	Taajaman ulkopuolella	91	78	13	76	-	36		21	1	48	11		-	15	26
	Yhteensä	177	146	31	76	19	44	139	30	2	79	23	134	-	25	42
Kainuun piiri	Taajama-alue	18	14	4		1	2		5	-	7	-		-	-	-
	Taajaman ulkopuolella	69	57	12	47	-	38		10	1	28	-		-	-	-
	Yhteensä	87	71	16	47	1	40	88	15	1	35	-	51	-	-	-
Lapin piiri	Taajama-alue	39	20	19		2	-		4	-	15	1		-	10	5
	Taajaman ulkopuolella	55	44	11	35	-	2		5	2	10	8		-	10	9
	Yhteensä	94	64	30	35	2	2	39	9	2	25	9	45	-	20	14

